Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

# RESOLUCIÓN 1183/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

| | |
|---|---|
| **Reclamación** | 615/2024 |
| **Persona reclamante** | xxxxxxxx |
| **Entidad reclamada** | Dirección General de Patrimonio Documental y Bibliográfico e Innovación y Promoción Cultural |
| **Artículos** | 2 LTPA; 12, 18 y 24 LTAIBG |
| **Normativa y abreviaturas** | Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). |

## ANTECEDENTES

**Primero. Presentación de la reclamación.**

Mediante escrito presentado el 4 de Julio de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

**Segundo. Antecedentes a la reclamación.**

**1.** La persona reclamante presentó el 27 de mayo de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Se solicita copia por esta vía electrónica de toda la documentación que se detalla en la INSTRUCCIÓN 1/2023, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO E INNOVACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, EN RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR ANUALMENTE EN LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS DEL ESTADO-BIBLIOTECAS PROVINCIALES DE ANDALUCÍA Y EN LA BIBLIOTECA DE ANDALUCÍA.*
>
> *https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/202401/Instrucci%C3%B3n%20actividades%20%20Bibliotecas%28F%29.pdf*
>
> *Se solicita toda la documentación que se haya generado en este sentido desde la fecha de su firma hasta la actualidad, y concretamente lo que surja en los primeros 15 días de junio de 2024 de planificación, tal como se describe en la Instrucción.*
>
> *Además, concretamente se solicita toda la actuación ejecutada para el año 2024, del proyecto de planificación anual de cada biblioteca que se hubiera redactado en el año 2023 según la tabla que se cita como anexo I a la instrucción, (debiendo recoger en la misma el*

*mayor grado de concreción respecto a la actividad que se programe. Los campos que se especifican en esa tabla se cumplimentarán atendiendo a las reglas que en ella se recogen) así como la evaluación de la planificación ejecutada hasta el momento que se detalla en la instrucción sexta.*

*En caso de que no se haya realizado nada de lo acordado en la Instrucción solicito que me sea comunicado de forma expresa, así como de los motivos de este posible incumplimiento. Así como el motivo de por qué esta información no hubiera sido publicada en la página de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte como le corresponde por la Ley de transparencia*

*MOTIVACIÓN (Opcional) (…) .”*

**2.** La entidad reclamada contestó la anterior petición mediante Resolución de 25/06/2024, del Director General de Patrimonio Documental y Bibliográfico e Innovación y Promoción Cultural (EXP-2024/00001378-PID@), concediendo el acceso parcial a la información, en los siguientes términos:

*“ (…) TERCERO. - Se considera que, encontrándose las actividades de las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales de Andalucía y la Biblioteca de Andalucía publicadas en el portal de la Consejería en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, en principio, la administración no estaría obligada a proporcionar de nuevo esta información en respuesta a una solicitud de transparencia pasiva. Sin embargo, la administración debe facilitar al solicitante el acceso a esta información, orientándolo sobre dónde y cómo puede encontrarla.*

*En lo relativo a toda la documentación generada desde la fecha de la firma de la instrucción hasta el 15 de junio de 2024, se expone que parte de esta tiene carácter auxiliar o interna, por lo que procedería la inadmisión a su acceso según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En el caso de aquellos documentos que han tenido relevancia en la tramitación de expedientes o en la conformación de la voluntad de los órganos sobre los que se realice la consulta, esto es, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación; se considera que el ámbito temporal tan amplio que se señala en la solicitud y la falta de concreción de la misma limitan considerablemente que esta pueda ser atendida, ya que para la localización de todos los documentos y su valoración posterior se excedería del esfuerzo razonable que se le presupone a la administración para cumplir con los preceptos de la transparencia pública.*

*En concreto, habría que implicar a 10 personas que trabajan en las distintas bibliotecas y en el Servicio de Bibliotecas y Centros de Documentación, lo que limita el resto de las actuaciones que este personal realiza en la administración. Procede, por tanto, en este caso aplicar la causa por reelaboración recogida en el artículo 18.1.c) de la citada Ley*

*Además, los resultados y datos de la información interna de las 8 Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales de Andalucía y de la Biblioteca de Andalucía, en la que se realizan una media de 200 actividades mensuales, están disponibles en la página web de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, y permiten conocer la actividad de planificación de estas instituciones, lo que parece ser el objeto de esta solicitud. (…)*

*RESUELVE: Se concede parcialmente el acceso a la información motivando esta decisión en los argumentos expuestos en el fundamento de derecho tercero.*

*Se le informa que para conocer las actividades a desarrollar por las Bibliotecas Públicas del Estado- Bibliotecas Provinciales de Andalucía y la Biblioteca de Andalucía puede acceder a la web de la Consejería* https://juntadeandalucia.es/organismos/turismoculturaydeporte/areas/cultura/ bibliotecasdocumentacion/ *programacion-actividades.html. (...)"*

**Tercero. Sobre la reclamación presentada**

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

*"SE MUESTRA EN DESACUERDO CON LA RESPUESTA OFRECIDA EN LA RESOLUCIÓN POR LOS SIGUIENTES MOTIVOS: LO QUE SE ESTÁ SOLICITANDO ES:*

*1. Los 9 informes diagnóstico relativos al desarrollo de las actividades de cada biblioteca (provincial y la de Andalucía) a lo largo del año 2023, que en caso que no se hayan redactado se solicita que se me comunique tal extremo*

*2. Los 9 borradores de los proyectos de planificación siguiendo el anexo I para el año 2025 que se habrían tenido que remitir a la Dirección General de Patrimonio Bibliográfico y Documental e Innovación y Promoción Cultural en la primera quincena de junio de 2024 relativos al desarrollo de las actividades de cada biblioteca provincial y la de Andalucía. En caso de que no se hayan remitido estos borradores se solicita que se comunique tal extremo, así como los motivos de su falta de envío.*

*Estos borradores o proyectos de planificación están previstos en la Instrucción Tercera. 2, .3 y .4 de la referida Instrucción 1/2023, de la Dirección General de Patrimonio Documental y Bibliográfico e Innovación y Promoción Cultural, en relación con la Planificación de las actividades a desarrollar anualmente en las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales de Andalucía y en la Biblioteca de Andalucía2.*

*LO QUE SE ESTÁ PIDIENDO SON 18 DOCUMENTOS QUE YA TIENEN QUE ESTAR ELABORADOS Y QUE YA DEBEN OBRAR EN PODER DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO E INNOVACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO, CULTURA Y DEPORTE, NO SE TRATA DE DOCUMENTOS DE NUEVA ELABORACIÓN, NI MUCHO MENOS SE HA PEDIDO EN NINGÚN MOMENTO LA IMPLICACIÓN DE "10 PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS DISTINTAS BIBLIOTECAS Y EN EL SERVICIO DE BIBLIOTECAS Y CENTROS DE DOCUMENTACIÓN, LO QUE LIMITA EL RESTO DE LAS ACTUACIONES QUE ESTE PERSONAL REALIZA EN LA ADMINISTRACIÓN", COMO SE HA PRETENDIDO LLEVARNOS A CONFUSIÓN DE CONTRARIO.*

*Igualmente, quiere hacer constar que si la intención de la Dirección General de Patrimonio Documental y Bibliográfico e Innovación y Promoción Cultural era dar instrucciones para la puesta en marcha de esta política pública que incluye una evaluación ex post, tal como se argumenta en la Instrucción, no se entiende cómo publica y da difusión solo a la parte inicial de la política pública relativa al inicio de las actividades, y después pretende escudarse en una serie de argumentaciones superfluas y espurias para no publicar ni dar difusión ante la ciudadanía de los resultados que pretende conseguir. Se trata de una política pública, que pretende conseguir una serie de logros, por lo que ¿para qué publica la D.G. de Patrimonio Documental una información si después no quiere dar a conocer sus resultados?*

*2. Como ya se ha dicho en nota anterior, la Instrucción se adjunta al final de este documento.*

*La actuación protagonizada por el responsable de la Dirección General de Patrimonio Documental y Bibliográfico e Innovación y Promoción Cultural está siendo contraria al espíritu de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía en lo que se refiere a la evaluación de las políticas públicas por parte de las Administraciones, y concretamente en contra de la Exposición de motivos (I y IV) y el artículo 12. Información sobre planificación y evaluación, entre otra regulación, AL NO ESTAR DISPUESTO A OFRECER LOS DATOS QUE ARROJA LA EVALUACIÓN DE SU POLÍTICA PÚBLICA DE PROGRAMACIÓN ANUAL DE ACTIVIDADES, lo que no le ha impedido publicar y dar a conocer la referida Instrucción, pero sin mayor implicación en cuanto a su rendimiento y resultados, lo que no es de recibo.*

*Igualmente, quiere hacer constar que [nombre y apellidos] ha utilizado este documento en un procedimiento judicial, tal cual sin datos sobre su aplicación y sin evaluación de resultados, para lo que se le está pidiendo explicaciones y rendición de cuentas, no obstante la petición por esta vía, que es igualmente factible (y no excluyente) independientemente de cualquier procedimiento judicial.*

*Es por ello que entiende que en el caso que nos ocupa es de aplicación, además de la normativa ya referida, los artículos 9, 17, 18, 25, 30, 31 y 42 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, que en este caso se estarían incumpliendo, entre otra normativa vigente.*

*Y concretamente, al haber sido la pretensión de don [nombre] la inadmisión, con la respuesta ofrecida se estaría incumpliendo el artículo 30, puesto que: "a) En el supuesto de que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición". = COSA QUE NO SE HA HECHO, Y : "b) Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos" = NO SE PUEDE ARGUMENTAR QUE LA INFORMACIÓN TIENE "carácter auxiliar o interna , por lo que procedería la inadmisión a su acceso según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", CUANDO LA PROPIA DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO E INNOVACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL LE HA DADO PUBLICIDAD Y HA PUBLICADO EN LA WEB DE LA CONSEJERÍA LA INSTRUCCIÓN (no la ha considerado interna ni auxiliar desde el primer momento). POR LO QUE EN EL CASO QUE NOS OCUPA ENTIENDE QUE NO ES DE APLICACIÓN EL ARTÍCULO 18.1.b) ni .c) (no se está pidiendo ninguna reelaboración) DE LA LEY 19/2013, COMO ERRÓNEAMENTE PRETENDE INTERPRETAR [nombre y apellidos] SEGURAMENTE CON EL CLARO OBJETIVO DE NO OFRECER LA INFORMACIÓN SOLICITADA ¿acaso no se ha llegado a redactar y a ejecutar lo que se dice en la Instrucción?, es por ello que: en caso de que esos documentos no existan porque no hayan sido elaborados se solicita también que se diga expresamente, así como los motivos de su falta de elaboración, y por ende del incumplimiento de lo requerido en la Instrucción.*

*No me satisface el acceso concedido (ni me ofrece ninguna información que no conociera ya y que no se ha pedido), que parece haber sido redactado como para evitar una Inadmisión y que dice: "Se concede parcialmente el acceso a la información motivando esta decisión en los argumentos expuestos en el fundamento de derecho tercero. Se le informa que para conocer las actividades a desarrollar por las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales de Andalucía y la Biblioteca de Andalucía puede acceder a la web de la Consejería* **https://juntadeandalucia.es/organismos/turismoculturaydeporte/areas/cultura/bibliotecasdo***cumentacion/programacion-actividades.html" = NO ES ESO LO QUE HE PEDIDO, CONOZCO DE SOBRA ESE ENLACE QUE ESTÁ SIEMPRE A DISPOSICIÓN DE LA CIUDADANÍA, NO HACE FALTA QUE ME*

*INFORMEN DE ÉL NI QUE ME LO SEÑALEN CON LO QUE PARECE LA AVIESA INTENCIÓN DE NO RESPONDER A LA SOLICITUD CONCRETA DE INFORMACIÓN SOLICITADA.*

*Es por todo lo dicho que solicita por esta vía de reclamación la información solicitada, y en cualquier caso al menos esos 18 documentos concretos que ha detallado, como mínimo, que en caso de no ser facilitados espera una respuesta motivada de su falta de envío."*

**Cuarto. Tramitación de la reclamación.**

**1.** El 8 de julio de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 08 de julio de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

**2.** El 26 de julio de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información.

**3.** El 23 de septiembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 25 de septiembre de 2024.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación**.

**1.** De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo

**2.** La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

**3.** Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.**

**1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

**2.** En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 25 de junio de 2024 y la reclamación fue presentada el 4 de Julio de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

**Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública**

**1.** Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

**2.** Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. […] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido*

*de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

**3.** Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

**Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación**:

**1.** El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"Se solicita copia por esta vía electrónica de toda la documentación que se detalla en la INSTRUCCIÓN 1/2023, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO E INNOVACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, EN RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR ANUALMENTE EN LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS DEL ESTADO-BIBLIOTECAS PROVINCIALES DE ANDALUCÍA Y EN LA BIBLIOTECA DE ANDALUCÍA.* https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/202401/Instrucci%C3%B3n%20actividades *%20%20Bibliotecas%28F%29.pdf*
>
> *Se solicita toda la documentación que se haya generado en este sentido desde la fecha de su firma hasta la actualidad, y concretamente lo que surja en los primeros 15 días de junio de 2024 de planificación, tal como se describe en la Instrucción.*
>
> *Además, concretamente se solicita toda la actuación ejecutada para el año 2024, del proyecto de planificación anual de cada biblioteca que se hubiera redactado en el año 2023 según la tabla que se cita como anexo I a la instrucción, (debiendo recoger en la misma el mayor grado de concreción respecto a la actividad que se programe. Los campos que se especifican en esa tabla se cumplimentarán atendiendo a las reglas que en ella se recogen) así como la evaluación de la planificación ejecutada hasta el momento que se detalla en la instrucción sexta.*
>
> *En caso de que no se haya realizado nada de lo acordado en la Instrucción solicito que me sea comunicado de forma expresa, así como de los motivos de este posible incumplimiento. Así como el motivo de por qué esta información no hubiera sido publicada en la página de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte como le corresponde por la Ley de transparencia"*

**2.** De los términos de la reclamación presentada se desprende que la misma se formula contra la respuesta dadas a las peticiones de información efectuadas.

En relación con la pretensión relativa a *"toda la documentación generada desde la fecha de la firma de la instrucción hasta el 15 de junio de 2024 (...)*, la entidad reclamada, diferencia dentro esta, la existencia de diversos tipos de documentos, por un lado: *"documentación que se genera con carácter de auxiliar o interna",* determinando la inadmisión del acceso a ella por aplicación del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; y por otro: "*aquellos otros documentos que han tenido relevancia en la tramitación de expedientes (...),* respecto de los que deniega el acceso por considerar que la solicitud se formula de forma inconcreta y respecto a un ámbito temporal demasiado amplio, lo que exigiría una labor de reelaboración ex artículo 18.1.c) *de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

Pues bien, empezando por la inadmisión referida al carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada, conforme al artículo 18.1. b) LTAIBG, debe recordarse lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/201712, "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el*

*artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración») debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".*

Conforme al criterio jurisprudencial indicado, la aplicación de la causa de inadmisión invocada exige que quien la invoca lo haga mediante resolución motivada y justificando de manera clara y suficiente el carácter auxiliar de la misma.

En este caso en la resolución dictada la entidad reclamada se limita a indicar, en referencia a lo solicitado, que *"...parte de esta tiene carácter auxiliar o interna, por lo que procedería la inadmisión a su acceso según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...)".* Es decir, la entidad reclamada no sólo no ha ofrecido una mínima justificación del carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada, sino que ni siquiera se identifica qué parte de la información solicitada tendría tal carácter.

Es en el informe de alegaciones emitido el 24 de julio de 2024 en el que la entidad reclamada expone brevemente que "*...parte de esta tiene la consideración de ser auxiliar o interna (correos electrónicos, borradores, ...). por lo que procede la inadmisión según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*". Con independencia de que la entidad reclamada continúa sin motivar el carácter auxiliar de esos supuestos correos electrónicos, borradores... debemos puntualizar respecto a estas alegaciones que la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión (cáracter auxiliar), ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación.

Y en cualquier caso, debemos también recordar que en la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión, hemos recurrido con alguna frecuencia como apoyo hermenéutico al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, en el que se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que considera que lo sustantivo no es la denominación del documento solicitado (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse materialmente como auxiliar o de apoyo (así, ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º).

Por todo ello consideramos que no justificada por la entidad reclamada la causa de inadmisión referida al carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada. La entidad ni ha delimitado qué información debe ser considerada como auxiliar ni ha justificado los motivos para considerarla así.

**3.** Respecto a *"...aquellos documentos que han tenido relevancia en la tramitación de expedientes o en la conformación de la voluntad de los órganos sobre los que se realice la consulta, esto es, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación;...",* la resolución dictada también inadmite la solicitud de información al considerar que *"...el ámbito temporal tan amplio que se señala en la solicitud y la falta de concreción de la misma limitan considerablemente que esta pueda ser atendida, ya que para la localización de todos los documentos y su valoración posterior se excedería del esfuerzo razonable que se le presupone a la administración para cumplir con los preceptos de la transparencia*

*pública. En concreto, habría que implicar a 10 personas que trabajan en las distintas bibliotecas y en el Servicio de Bibliotecas y Centros de Documentación, lo que limita el resto de las actuaciones que este personal realiza en la administración. Procede, por tanto, en este caso aplicar la causa por reelaboración recogida en el artículo 18.1.c) de la citada Ley".*

Sobre la aplicación de esta causa de inadmisión, debemos tener presente la ya aludida doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, en la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, se afirma expresamente, respecto a esta primera causa de inadmisión, que: *"...no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información ".*

Al determinar el alcance del concepto "acción de reelaboración" empleado por el artículo 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices que inferimos del Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

> *1º) "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información"*
>
> *2º) "La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario"*
>
> *3º) Hay reelaboración "cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información".*
>
> *4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una "acción de reelaboración" cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud "carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada".*

Y por lo que hace a la delimitación negativa del concepto, si bien el referido Criterio Interpretativo 7/2015 señala que *"reelaboración"* no equivale a información *"cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla al solicitante",* no deja de apostillar que *"sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información... cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos... que implique que estemos ante un supuesto de reelaboración"*.

Por último, sobre esta causa de inadmisión la LTPA, dispone que *"no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente" [art. 30.c)].*

Teniendo en cuenta lo anterior, no consideramos que en este caso se haya motivado suficientemente la aplicación de esta causa de inadmisión. En primer lugar, no podemos aceptar que el ámbito temporal al que se refiere la petición de información sea tan amplio como para justificar la aplicación de esta causa de inadmisión ya que se solicita la documentación que se haya generado a raíz de la Instrucción sobre la planificación de las actividades a desarrollar anualmente en las bibliotecas públicas del Estado-bibliotecas provinciales de Andalucía y en la Biblioteca de Andalucía, teniendo en cuenta que esta Instrucción es de fecha 26 de diciembre de 2023 y que la resolución reclamada es de fecha 4 de julio de 2024.

En segundo lugar, tampoco consideramos que la información que se solicita deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, puesto que debemos entender que la información solicitada se refiere a la documentación que, en ejecución de la referida Instrucción 1/2023, ya hubiese sido elaborada cuando se dicta la resolución.

No se trata de una información de compleja obtención ni muy voluminosa. Y la entidad no ha acreditado ningún motivo que justifique las dificultades técnicas, materiales o presupuestarias que justifiquen su aplicación.

**4.** Al no entenderse de aplicación las causa de inadmisión invocadas, procede examinar a qué información se ha dado o no acceso en la resolución dictada.

La entidad reclamada sólo ha concedido el acceso a "*toda la actuación ejecutada para el año 2024, del proyecto de planificación anual de cada biblioteca que se hubiera redactado en el año 2023 (…)*", facilitando un enlace donde se pueden conocer las actividades a desarrollar por las Bibliotecas Públicas del Estado- Bibliotecas Provinciales de Andalucía y la Biblioteca de Andalucía (https://juntadeandalucia.es/organismos/turismoculturaydeporte/areas/culturabibliotecasdocumentacion/ programacion-actividades.html), sin perjuicio de recordar que "en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, puede acceder a dicha información a través web de la Consejería".

En relación a los enlaces electrónicos, el artículo 22.3 LTAIBG establece que, si la información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella; pero, según la línea doctrinal seguida constantemente por este Consejo, dicha indicación debe reunir determinados requisitos: "*… en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente*".

Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsqueda» (entre otras muchas, Resoluciones 33/2016, FJ 4º; 123/2016, FJ 3º; 100/2017, FJ 5º)".

En consecuencia, el órgano reclamado puede optar entre proporcionar a la persona interesada directamente la información solicitada o bien identificar el link o enlace exacto que dé acceso de forma directa e inequívoca a dicha información. En el caso de que no sea posible dar un enlace exacto, el órgano deberá explicar suficientemente la ruta o procedimiento a seguir para obtener la información.

Analizado el enlace electrónico, facilitado por la entidad reclamada, se comprueba que el mismo remite a parte de la información solicitada. Por ello, respecto de la esta petición, procede declarar la terminación al haberse puesto a disposición la información solicitada durante la tramitación del procedimiento.

Sin embargo, si se examina el contenido de la Instrucción 1/2023, de 26 de diciembre, podemos suponer que existe otra documentación que podría haberse generado en ejecución de la misma y a la que no se ha dado acceso. Entre ella, en la reclamación se hace alusión a los nueve informes diagnóstico relativos al desarrollo de las actividades de cada biblioteca (provincial y la de Andalucía) a lo largo del año 2023, y a los nueve borradores de los proyectos de planificación siguiendo el anexo I para el año 2025 que se habrían tenido que remitir a la Dirección General de Patrimonio

Bibliográfico y Documental e Innovación y Promoción Cultural en la primera quincena de junio de 2024 relativos al desarrollo de las actividades de cada biblioteca provincial y la de Andalucía, previstos en la Instrucción Tercera. 2, .3 y .4 de la referida Instrucción.

Esta documentación sería "información Pública", al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA. Por tanto, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no ha sido alegado por la entidad reclamada ningún límite que permita restringir el acceso a la misma y que este órgano no ha considerado debidamente justificadas las causas de inadmisión invocadas, este Consejo debe estimar parcialmente la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Y en el caso de que alguna de la información requerida no existiese, la satisfacción del derecho de acceso a la información pública exige que la petición sea resuelta expresamente manifestando de forma explícita tal circunstancia. Con carácter general, una resolución en la cual se comunique a quien ejerce su derecho de acceso a la información pública que una determinada información solicitada por este no existe o no se encuentra localizable, responde expresamente a la petición realizada. En tal caso, una vez conocida la inexistencia de la información pedida, se podría concluir que habría desaparecido el objeto de la reclamación inicial.

**5.** Por último, en caso de que no se haya realizado nada de lo acordado en la Instrucción, la persona reclamante solicitó que le *"...así como de los motivos de este posible incumplimiento. Así como el motivo de por qué esta información no hubiera sido publicada en la página de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte como le corresponde por la Ley de transparencia".*

En esta última petición concurre una circunstancia que impide que este Consejo pueda entrar a resolver el fondo del asunto. Como hemos indicado, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Pero resulta imprescindible que la petición constituya "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que esta pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "información pública", toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que este adopte una específica decisión (elaborar ex profeso la motivación de los motivos por los que, en su caso, la información solicitada no habría sido elaborada). Se nos plantea, pues, una cuestión que, con toda evidencia, queda fuera del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación.

**Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.**

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que per-

mitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *“...copia por esta vía electrónica de toda la documentación que se detalla en la INSTRUCCIÓN 1/2023, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO E INNOVACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, EN RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR ANUALMENTE EN LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS DEL ESTADO-BIBLIOTECAS PROVINCIALES DE ANDALUCÍA Y EN LA BIBLIOTECA DE ANDALUCÍA.*
>
> *(...)*
>
> *Se solicita toda la documentación que se haya generado en este sentido desde la fecha de su firma hasta la actualidad, y concretamente lo que surja en los primeros 15 días de junio de 2024 de planificación, tal como se describe en la Instrucción.*

*Además concretamente se solicita (...) así como la evaluación de la planificación ejecutada hasta el momento que se detalla en la instrucción sexta".*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante esta información teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídico Cuarto, apartado cuatro, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

**Segundo**. Declarar la terminación del procedimiento, al haberse puesto a disposición la información solicitada durante la tramitación del procedimiento, en lo que respecta a la petición de la siguiente información:

*"toda la actuación ejecutada para el año 2024, del proyecto de planificación anual de cada biblioteca que se hubiera redactado en el año 2023 (...)"*

**Tercero**. Inadmitir la reclamación por no estar lo solicitado incluido en el concepto de información pública previsto en el artículo 2 a) LTPA respecto a la siguiente información:

*"(...), así como de los motivos de este posible incumplimiento. Así como el motivo de por qué esta información no hubiera sido publicada en la página de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte como le corresponde por la Ley de transparencia".*

**Cuarto.** Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente